Forum per la Finanza Sostenibile

fare PA

Risorse scarse e vincoli crescenti: come finanziare lo sviluppo locale?

Milano, 9 novembre 2017

Luca Bisio – Consulente e formatore farePA S.r.l.
Docente di Economia e Gestione delle Imprese – Università degli Studi di Milano-Bicocca

L'albero storto della finanza pubblica

Il percorso di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che riconosce alle PA territoriali **autonomia finanziaria di entrata e di spesa,** ha fatto registrare negli ultimi anni **due tendenze di fondo:**

una, **ben presente nelle norme di principio**, che spinge verso il **federalismo**

l'altra, **meno dichiarata** che va in direzione esattamente opposta **limitando e rallentando il percorso di emancipazione finanziaria**

… in una relazione governativa alle Camere del 2010 il sistema della finanza pubblica italiana viene paragonato ad un «albero storto»

L'eterna transizione federale

Lg. 42/2009

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

9 Decreti delegati

- ✓ Federalismo demaniale (D.lgs. 85/2010)
- ✓ Costi e fabbisogni standard (D.lgs. 216/2010)
- ✓ Roma capitale (D.lgs. 156/2010)
- ✓ Federalismo municipale (D.lgs. 23/2011)
- ✓ Autonomia regionale (D.lgs. 68/2011)
- ✓ Riduzione squilibri (D.lgs. 85/2011)
- ✓ Armonizzazione contabile (D.lgs. 118/2011)
- ✓ Premi e sanzioni (D.lgs. 149/2011)
- ✓ Roma capitale *bis* (D.lgs. 61/2012)

I decreti approvati prevedono, complessivamente

90

disposizioni attuative

di cui

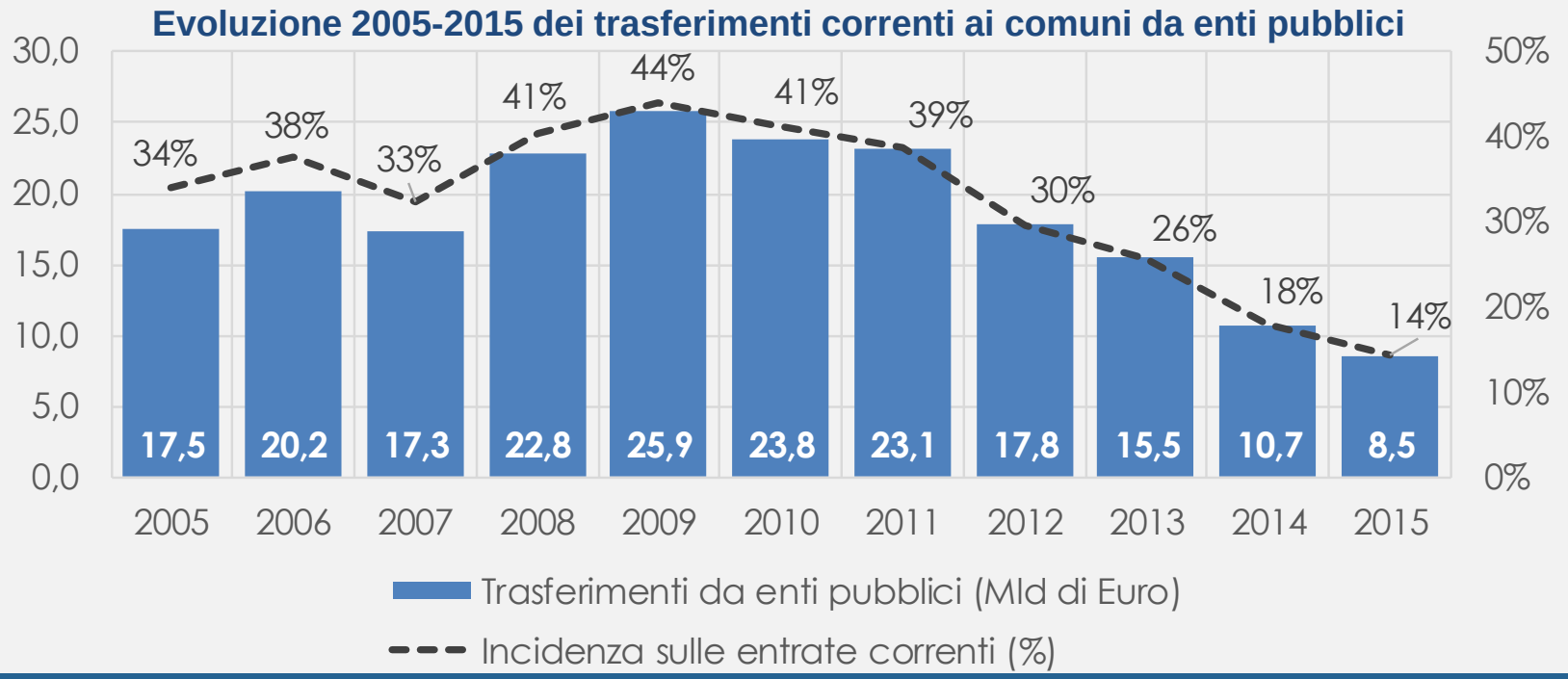
42 (pari al **46,6%**)

ancora da approvare

(fonte: COPAFF)

I tagli ai trasferimenti

Il calo dei trasferimenti, in nome di un federalismo mai completamente attuato, **mette in luce la difficoltà dei Comuni** che si trovano stretti tra **politiche finanziarie sempre più restrittive** ed **esigenze crescenti di risposta ai cittadini**



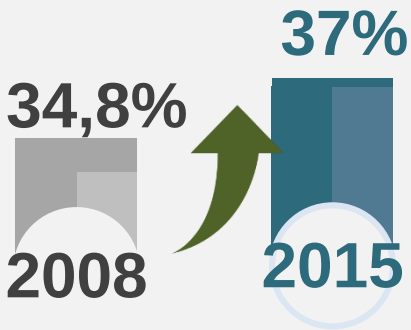
L'autonomia tributaria

La **pressione fiscale locale non subisce quell'incremento che ci si potrebbe aspettare da un percorso federalista …**

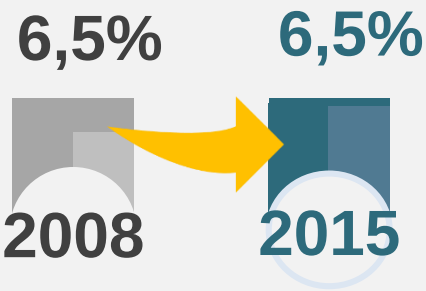
Inoltre risulta **difficile individuare un collegamento** fra l'**autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata**

(Fonte: Corte dei Conti, Audizione parlamentare «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», 4 marzo 2014)

Pressione fiscale centrale



Pressione fiscale locale



Solo una forchetta tra l'11% e il 20% rientra nella piena discrezionalità delle PA (Uff. Studi Intesa S.Paolo)

L'autonomia di spesa

L'alternativa all'incremento della pressione fiscale, per fronteggiare i tagli lineari, è quello di **ridurre la spesa** … fenomeno peraltro «aiutato» …

… dai **vincoli alla spesa di personale** che impattano sulla possibilità di mantenere i livelli quali-quantitativi di attività con personale proprio

... le **diverse politiche di spending review** che riducono la possibilità di rivolgersi al mercato

... dai **vincoli di finanza pubblica (tra cui il PSI e il pareggio di bilancio)** e dai **limiti all'indebitamento**

L'autonomia programmatica

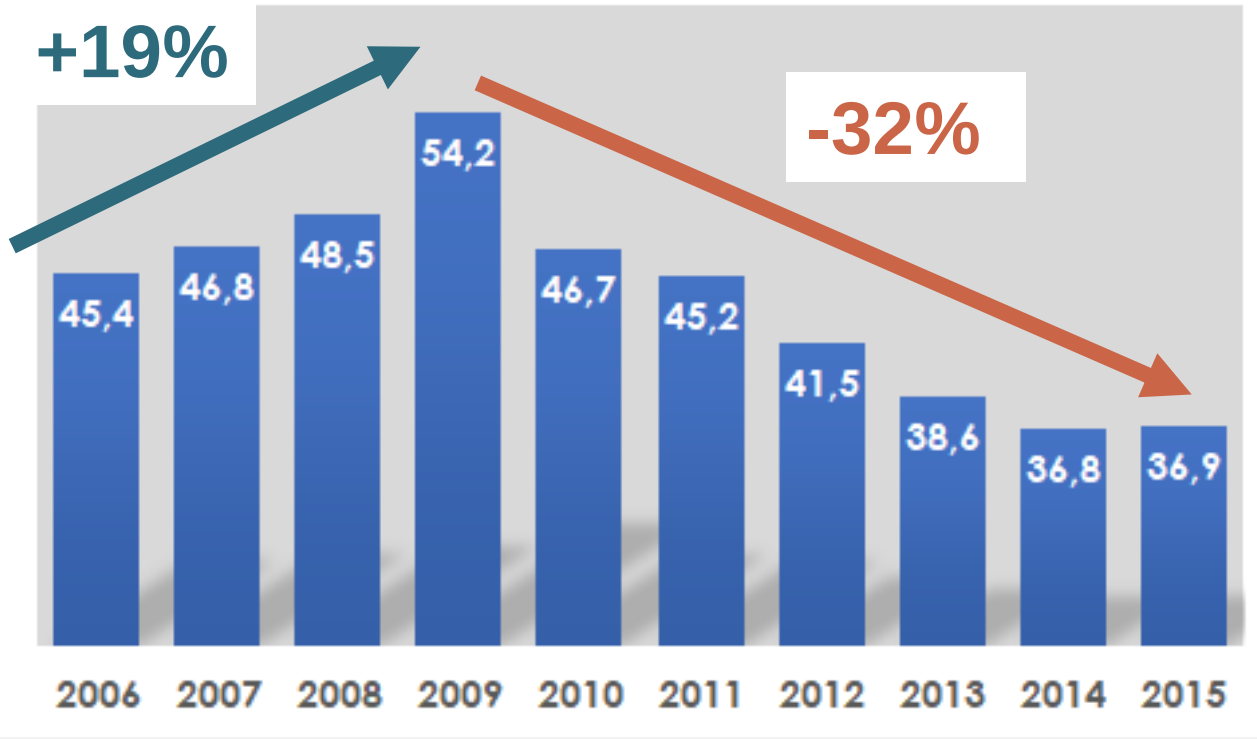
Proroga (in mesi) del termine normativo di bilancio

"… il differimento del termine, oltre un limite ragionevole […] **fa perdere di pregnanza al momento programmatorio**" soprattutto nei casi in cui la proroga avviene […] quando **è ormai frustrata la possibilità di attuare manovre incisive di correzione**" (Corte dei Conti, Del. 23/2013)

Gli impatti sugli investimenti pubblici

Evoluzione degli Investimenti fissi lordi (2006-2015)

Fonte: ISTAT



I vincoli colpiscono maggiormente la spesa per investimenti per due ordini di motivi:

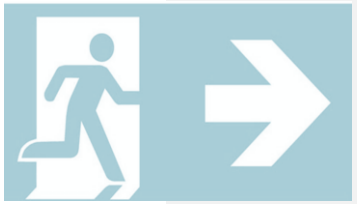
a. la **maggiore tollerabilità sociale** di un taglio delle uscite in conto capitale

b. l'**incomprimibilità** oltre ad un certo livello **della spesa corrente**

Le vie di fuga

…ricerca di forme che consentissero di presidiare le tensioni di cassa e di ovviare ai vincoli mediante il **ricorso a forme non incluse nel perimetro del debito**…

… ricerca che ha portato ad un uso improprio di particolari strumenti … quali i derivati



Al 31/12/2016 i dati Banca d'Italia dicono che (nonostante il divieto):

1,27 miliardi
di valore di mercato negativo
(max) **1,6 miliardi (anno 2012)**

8 miliardi
di debito sottostante
(max) **31,5 miliardi (anno 2007)**

124
Amministrazioni coinvolte
(max) **671 (anno 2007)**

Le vie di uscita

L'intervento pubblico e il **ricorso alle diverse tipologie di strumenti** devono basarsi sul presupposto di una **risposta coerente a fallimenti del mercato** ed avere l'obiettivo di **garantire l'efficienza del sistema.**

ASIMMETRIE ECONOMICHE

Costi associati ad un progetto superiori ai **ricavi**

Contributi:
- ✓ … in conto capitale
- ✓ ... in conto gestione
- ✓ … a fondo perduto
- ✓ …

ASIMMETRIE FINANZIARIE

Disallineamento temporale tra impiego e raccolta di risorse

- ✓ Cartolarizzazioni
- ✓ Prestiti a restituzione
- ✓ Obbligazioni
- ✓ …

ASIMMETRIE DI RISCHIO

Rischi di progetto non coperti

- ✓ Derivati
- ✓ Garanzie
- ✓ Equity
- ✓ …

Il funding mix

L'applicazione di strumenti senza un modello metodologico di riferimento rischia di far venire meno la visione sistemica.

Occorre la definizione di un funding mix che deve essere necessariamente supportato da una evoluzione della programmazione finanziaria che si basi:

- **sul finanziamento di programmi e politiche e non di singoli progetti;**
- **su una visione allargata di territorio di riferimento e attori;**
- **su un nuovo ruolo della PA.**

* Rielaborazione da M. Nicolai, W. Tortorella, Finanziare la crescita – Chi ci mette le risorse?, Rubbettino, 2016, pag. 59

Il concetto alla base del funding mix è quello della diversificazione delle fonti di finanziamento … **è opportuno creare il giusto *mix* di fonti di finanziamento con riferimento** alla loro **provenienza** (pubblica o privata), **tipologia** (sovvenzioni, agevolazioni fiscali, debito, *equity*, mezzanino, …) e il caratterizzarsi o meno quale **indebitamento**.

Dal progetto al programma

L'**attuale quadro degli investimenti pubblici** mostra un elevato grado di **frammentazione** dovuto sia alla sovrapposizione di competenze e di centri decisionali che insistono sullo stesso ambito, sia dall'assenza di adeguati ed efficienti meccanismi di coordinamento.

… la costruzione del funding mix dovrà concentrarsi sull'intera policy, ivi comprese le trasversalità tra politiche sportive, culturali, ecc.

Tale cambio di approccio permetterebbe la realizzazione di notevoli economie, quali:

- ✓ la condivisione, e il conseguente **ammortamento, delle esternalità negative**;
- ✓ la **valorizzazione dei progetti interdipendenti** e con più alto valore aggiunto complessivo**;**
- ✓ il raggiungimento di **scale dimensionali superiori**, con conseguente **maggiore attrazione di capitali privati**.

Superare i confini amministrativi

… è necessario superare una visione dei meri confini amministrativi per leggere le connessioni reali che interessano i territori e riflettere su quale sia la **dimensione territoriale e soggettiva** ottimale su cui impostare un percorso di programmazione strategica e finanziaria.

Da alcuni anni il tema della riallocazione gestionale di funzioni e di servizi sta interessando il comparto delle Autonomie Locali per tre ordini di motivi:

- ✓ un ***trend* endogeno** che spinge verso forme di gestione associata in risposta ai vincoli finanziari;
- ✓ degli **specifici obblighi normativi** che impongono la gestione associata;
- ✓ una **crescente spinta, anche a livello UE, di forme di gestione integrata** delle risorse e dei progetti finanziati dai fondi strutturali e orientati allo sviluppo locale (CLLD, ITI, JAP)

Un nuovo ruolo della P.A.

In un contesto di crescenti tensioni appare peregrina l'idea di un rilancio dell'economia a partire dalle sole risorse pubbliche.

E' necessario un crescente coinvolgimento dei soggetti privati attraverso i **PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI (PPP)**

Per rendere possibile ciò è necessario che le PA **valorizzino le leve a disposizione per attrarre i capitali privati**

- ✓ **Garanzie** e **contribuzioni pubbliche**
- ✓ **Incentivi normativi**, anche di natura **fiscale**
- ✓ **Maggiore trasparenza** nei conti pubblici
- ✓ Selezione di progetti in grado di raggiungere la **massa critica** importante

Un nuovo ruolo della P.A.

Il ruolo delle PA, quindi, sarà quindi sempre più quella di **regista dello sviluppo locale,** anche con interventi che sappiano supportare la diffusione dei Partenariati

Tutto ciò attraverso strumentazioni diversificate e con il fine di mantenere un presidio per:

- **orientare la programmazione locale delle singole iniziative entro piani generali e strategici;**
- **definire le priorità di investimento cui dare la precedenza con le risorse a disposizione a livello locale.**

Il coinvolgimento dei portatori di interessi

Nel rapporto con i portatori di interesse è necessaria una nuova visione: gli stakeholder non devono essere più intesi come "portatori" di interessi, spesso divergenti, da condurre a sintesi, ma **partner e promotori di iniziative coordinate**, cui cedere anche quote di potere decisionale.

La progettazione partecipata richiede **un processo di apprendimento collettivo** che può portare a

- **miglioramento della "performance" democratica** del governo locale e indubbiamente il livello di consenso, di legittimazione e di fiducia rispetto agli amministratori
- **miglioramento delle prestazioni e della qualità dei servizi pubblici e dei progetti di sviluppo**
- promozione dello sviluppo della cultura civica (cittadini attivi, responsabili, informati) e di nuovo **capitale sociale**

Il coinvolgimento dei portatori di interessi

Una programmazione associata del territorio significa attivare un percorso di **stakeholder engagement**, accettando, di conseguenza, che il successo o meno di un percorso sia da attribuire all'intero territorio coinvolto, non alla sola PA

Quando e perché coinvolgere

Utilizzo consapevole delle potenzialità degli strumenti di comunicazione e di coinvolgimento di cittadini e stakeholder

Cittadini e stakeholder sono «produttori» di informazioni strategiche per gestire i servizi e governare il cambiamento territoriale

Conclusioni

- **L'albero della finanza pubblica non sembra dare segnali forti di essersi raddrizzato**, con tagli e vincoli, da un lato e domanda crescente di servizi dall'altro …

- Questo comporta la **necessità** di un **crescente coinvolgimento di soggetti privati** che sappiano garantire un effetto leva sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista delle competenze …

- … e l'implementazione di **nuove strategie finanziarie** che siano supportate da un'adeguata programmazione strategica coerente con una visione sistemica…

- … per questo servono **nuove competenze negli Enti Locali per il presidio paritario dei rapporti con i privati e degli strumenti innovativi** tralasciando le paure e le demonizzazioni della finanza…

Nessuno strumento finanziario, infatti, nasce con finalità distorsive: è l'uso (consapevole o meno) che se ne fa ad esserlo!

Luca Bisio

- Consulente e formatore dal 1987
- Già componente Osservatorio finanza e contabilità EELL (Ministero dell'Interno)
- Esperto di programmazione, contabilità e controllo nella PA
- Già consulente della Corte dei conti

Collaboro con:

Contatti

LUCA BISIO

l.bisio@farepa.it

http://www.farepa.it/